

IZIN : MAMPUKAH MELINDUNGI MASYARAKAT dan SEHARUSNYA BEBAN SIAPA?¹

Oleh : Frida Rustiani²

(1) Mengapa Pelaku Usaha (Termasuk UKM) Perlu Memiliki Izin ?

Formalitas usaha termasuk perizinan usaha dapat dikatakan merupakan sebuah langkah awal bagi seseorang yang akan memulai sebuah kegiatan usaha. Tanpa formalitas ini maka usaha tersebut akan selalu berada di bawah kondisi informal. Padahal bagi sebuah kegiatan usaha, pada saat usahanya mengalami perkembangan tidak terhindarkan untuk bersentuhan dengan institusi formal lain. Misalnya saja kebutuhan akan tambahan modal, maka seorang pengusaha akan berhubungan dengan bank. Dalam hal ini formalitas usaha menjadi salah satu persyaratan bagi terjadinya transaksi ini. Demikian pula ketika seorang pengusaha berhubungan dengan pasar yang lebih luas misalnya pasar ekspor impor, formalitas usaha juga dipersyaratkan untuk membuat transaksi yang terjadi menjadi sah. Formalitas usaha menjadikan semua transaksi sah secara hukum serta memberikan perlindungan hukum yang cukup bagi pihak-pihak yang terlibat dalam perjanjian ini. Dengan kata lain tanpa formalitas usaha, maka akan sulit bagi sebuah usaha untuk mengembangkan usahanya.

Walaupun nampaknya formalitas usaha ini penting namun situasi usaha di Indonesia tidak mencerminkan hal itu. Berdasarkan statistik Indonesia tahun 1999 (BPS, 1999) tercatat jumlah industri di Indonesia adalah 2,6 juta unit untuk industri kecil (diluar usaha kecil sektor pertanian); 16.000 unit usaha menengah dan 6.500 unit usaha besar. Jadi jumlah total unit usaha industri non pertanian adalah 2,622 juta unit. Namun jika kita lihat Survei Usaha Terintegrasi tahun 2000 atau SUSI-00 (BPS, 2000) tercatat bahwa yang tidak memiliki badan hukum (termasuk izin usaha) tercatat sebanyak 15 juta usaha di luar sektor pertanian. Ini artinya terdapat sekitar 85,2% industri yang tidak berbadan hukum. Dengan kata lain yang memiliki formalitas usaha sekitar 14,8%. Sementara BPS tahun 1996 yang menunjukkan bahwa jumlah usaha kecil yang memiliki izin usaha secara nasional mencapai 19,8%. Jika angka ini benar maka kesimpulannya telah terjadi penurunan usaha yang memiliki badan hukum. Akibat krisis? mungkin saja.

Formalitas usaha merupakan sebuah bentuk pengakuan dari Negara terhadap keabsahan sebuah kegiatan yang dilakukan oleh warganegaranya. Dengan pengakuan ini berarti kegiatan usaha

¹ Makalah untuk konferensi PEG-USAID tentang "Desentralisasi, Reformasi Peraturan dan Iklim Usaha," Hotel Borabudur, Jakarta, 12 Agustus 2003. PEG (Partnership for Economic Growth) adalah sebuah proyek dengan dana United States Agency for International Development (USAID). Pandangan-pandangan yang tercantum dalam laporan ini berasal dari pandangan penulis dan tidak semestinya berasal dari USAID, Pemerintah Amerika Serikat ataupun Pemerintah Indonesia.

² Board Member, Jaringan Nasional Pendukung Usaha Kecil Menengah (JNPUKM)

tersebut dianggap sah menurut peraturan atau hukum (positif) yang berlaku di Negara bersangkutan. Formalitas ini diwujudkan dalam bentuk sertifikat atau surat izin usaha. Dalam kondisi sebaliknya buat kegiatan usaha yang tidak memiliki formalitas apapun artinya kegiatan usahanya belum mendapat pengakuan dari negara, atau dimata hukum yang berlaku kegiatan tersebut dianggap belum sah.

Masalah dalam hal perizinan dapat dilihat dari berbagai tingkatan. Pertama dimulai dari pemahaman tentang esensi perizinan sebagai hal prinsip yang mendasari disusunnya kebijakan perizinan usaha. Selanjutnya yang kedua adalah kebijakan perizinan yang lahir dari pemahaman tadi. Ketiga yaitu pada tingkat implementasi dari kebijakan perizinan.

Jika kita telaah lebih dalam mengenai esensi dari perizinan adalah izin merupakan hak pengecualian bagi kegiatan usaha yang dianggap melanggar kepentingan masyarakat banyak. Atau dengan kata lain perizinan diberikan dalam rangka memberikan perlindungan terhadap kepentingan umum. Di sisi lain bahwa pada dasarnya kegiatan usaha adalah merupakan hak dasar manusia dalam rangka memenuhi kebutuhan hidupnya. Berdasarkan dua hal tersebut, maka kebijakan yang ada hendaknya mengakomodasikan kepentingan keduanya yakni perlindungan terhadap kepentingan umum (*public interest*) dan memberi ruang bagi penyelenggaraan hak berusaha (*private interest*). Disinilah semestinya peran pemerintah untuk memadukan keduanya.

Namun sayangnya kebijakan perizinan yang ada saat ini tidak mampu mengakomodasikan keduanya. Perlindungan terhadap kepentingan umum sulit terselenggara dan pada saat yang sama kebijakan perizinan ini juga kurang memberi ruang yang memadai khususnya untuk usaha kecil. Yang terjadi bahkan sebaliknya ancaman terhadap kepentingan masyarakat . Disisi lain ruang gerak usaha kecil menjadi lebih dipersempit misalnya saja akses terhadap program pemerintah termasuk program kredit, keikutsertaan usaha kecil dalam kegiatan penyediaan kebutuhan pemerintah (*government procurement*), demikian pula akses terhadap pasar input maupun output menjadi lebih sempit.

Pada aras implementasi kebijakan, masalah yang paling menonjol yang dapat dirasakan secara langsung oleh para pengusaha kecil sebagai akibat dari inkonsistensi kebijakan adalah: (1) Biaya yang mahal, (2) Proses yang berbelit sehingga membutuhkan waktu yang lama (3) Tidak adanya layanan yang sesuai dengan kebutuhan, sebagai imbalan atas biaya yang dikeluarkan.

(2) Mengapa Perlindungan Kepentingan Pelaku Usaha dan Masyarakat Sulit Dilakukan ?

Paling tidak ada kepentingan dari beberapa pihak yang terlibat dalam kebijakan perizinan usaha ini yang satu sama lain bisa saling mendukung, tapi bisa juga saling melemahkan. Laporan ADB TA³, menyebutkan bahwa ada tiga alasan utama mengapa pemerintah mengatur aktivitas sektor swasta setidaknya untuk hal-hal sebagai berikut :

1. Perlindungan bagi publik (misalnya dari aktivitas-aktivitas berbahaya)
2. Kompensasi bagi kegagalan pasar (misalnya monopoli)

³ Dalam Policy Paper no 7 yang merupakan salah satu keluaran dari kegiatan ADB TA No 3417-INO, 2002

3. Penciptaan pendapatan bagi tujuan pemerataan. Sementara

Sementara itu Tim Abhiseka⁴ melihat bahwa dari survei yang mereka lakukan mereka menyoroti kerugian pemerintah jika banyak kegiatan usaha yang tidak berbadan hukum dan tidak memiliki izin yakni :

- Tidak memiliki data riil tentang dunia usaha untuk bahan pengambilan keputusan. Saat ini data yang berbasis pada perijinan tidak valid
- Tidak dapat mengembangkan pembinaan khususnya bagi usaha kecil dengan berbasiskan perijinan usaha
- Tidak dapat mengembangkan basis pajak berdasarkan perijinan usaha

Disimpulkan pula bahwa dalam hal pelayanan perizinan usaha telah terjadi inefisiensi. Kondisi ini selanjutnya membuat pemerintah tidak dapat mengambil manfaat yang optimal dari layanan ini selain dalam bentuk pungutan.

Disisi lain ketiadaan izin usaha bagi pengusaha kecil juga menimbulkan kerentanan terhadap usahanya karena :

- Tidak dimilikinya salah satu alat jaminan perlindungan hukum dari usahanya
- Rentan jika menghadapi sengketa dagang
- Tidak dapat mengakses peluang usaha yang mensyaratkan perijinan usaha⁵. Akibatnya muncul budaya 'pinjam bendera' yang high cost agar bisa ikut tender
- Tidak atau kecil kemungkinannya mendapatkan pembinaan pemerintah

Sementara pihak lainnya yang juga memiliki kepentingan dan terkait dengan kebijakan perizinan adalah masyarakat luas. Kepentingan masyarakat terkait dengan hak-hak mereka sebagai warganegara dan sebagai individu yakni hak akan kenyamanan, keamanan serta kesehatan, yang pada kondisi-kondisi tertentu terancam dengan keberadaan sebuah kegiatan usaha. Pada kenyataannya sulit sekali menemukan kondisi ideal dimana kepentingan pelaku usaha dan masyarakat dapat terlindungi secara memadai oleh kebijakan yang disusun oleh pemerintah. Uraian berikut ini memperlihatkan bagaimana kepentingan-kepentingan ini tidak terlindungi.

Dengan demikian maka setidaknya unsur-unsur yang harus terkandung dalam izin usaha adalah:

- perlindungan
- pengaturan
- pengawasan
- pemberian fasilitas

⁴ Tim Abhiseka dalam laporan hasil Survei yang berjudul "Survei Peraturan Perizinan Usaha di Daerah Tingkat II Se-Daerah Istimewa Yogyakarta", SMEP-Swisscontact, Jakarta, 1999

⁵ Akibatnya muncul fenomena 'pinjam bendera' yakni meminjam formalitas usaha milik orang lain untuk dijadikan syarat. Untuk pinjam bendera ini umumnya si peminjam dikenakan biaya sekitar 5% – 20% dari total nilai proyek.

Praktek Perizinan : Over Regulasi dan Kurang Koordinasi

Salah satu karakteristik yang bisa dicatat dari tiga puluh tiga tahun berkuasanya rezim orde baru adalah struktur politik yang didominasi birokrasi. Dalam struktur politik seperti ini, birokrasi memegang semua kewenangan yang mungkin ada dalam proses politik maupun ekonomi. Hampir semua sektor kehidupan masyarakat tidak luput dari administrasi, pengendalian dan pengakuan birokrasi. Birokrasi sendiri diartikan sebagai keseluruhan proses yang dilakukan aparat pemerintah, sipil maupun militer dalam memberikan pelayanan kepada warganegara.

Kebijakan perizinan usaha merupakan salah satu bentuk birokrasi dalam bidang ekonomi. Hampir pada semua tahapan usaha tidak lepas dari administrasi, pengendalian dan pengakuan. Beberapa bentuk izin usaha seperti Tanda Daftar Perusahaan (TDP), Tanda Daftar Industri (TDI), Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP), Surat Izin Tempat Usaha (SITU) dan lain sebagainya diterbitkan oleh pemerintah dalam rangka birokrasi. Gambaran birokrasi yang seakan tanpa batas memungkinkan monopoli akumulasi dan pengalokasian sumber daya ekonomi ke arah yang mereka tetapkan sendiri.

Setiono⁶ mencatat bahwa dalam hal birokrasi terdapat dua arus utama pemikiran sebagai berikut:

Arus utama 1 : Birokrasi Lahir Sebagai Alat Kekuasaan.

“...penguasa yang kuat harus dilayani oleh para pembantu (aparat) yang cerdas, dan dapat dipercaya (loyal). Konsep pemikiran ini banyak diilhami oleh pemikiran politik Nicollo Machiavelli yang menyarankan bahwa apabila penguasa ingin berjalan efektif, maka ia harus memiliki organ aparatur yang solid, kuat, profesional dan kokoh. Dengan demikian, birokrasi dibentuk sebagai sarana bagi penguasa untuk mengimplementasikan kekuasaan (power) dan kepentingan (interes) mereka dalam mengatur kehidupan negara” (2000; 23)

Di negara-negara otoriter yang menggunakan birokrasi sebagai alat kekuasaan dikenal istilah *Bureaucratic Polity* atau bahkan *Bureaucratic Authoritarian* karena sistem sosio kultural mereka yang menempatkan birokrasi sebagai mesin otoritas dan mesin politik. Ini terjadi baik di sektor politik, ekonomi maupun sosial budaya, dimana jaring-jaring birokrasi merasuk pada hampir semua aspek kehidupan warga negara.

Selanjutnya *Bureaucratic Polity* dalam arti kuatnya birokrasi terhadap sektor ekonomi masyarakat digambarkan oleh Riggs dan Karl D. Jackson⁷ sebagai pengambilan keputusan secara eksklusif yang dilakukan oleh aparat negara. Lebih jauh disebutkan bahwa dalam model kepolitikan seperti ini maka hubungan antara aparat negara dengan pelaku bisnis berada dalam

⁶ Budi Setiono, dalam buku “Jaring Birokrasi, Tinjauan Dari Aspek Politik dan Administrasi”, PT Gugus Press, Bekasi, 2000.

⁷ Karl D Jackson, *Bureaucratic Polity : A Theorrtical Framework for the Analysis of Power and Communication* ini Indonesia, in Jackson, Karl D and Lucian W. Pye (eds) *Political Power and Communication in Indonesia*, University of California Press, Berkeley, 1978.

hubungan patron klien yang personal. Dan hal itu berarti bekerjanya mekanisme eksklusi politik bagi kalangan bisnis yang tidak mempunyai kedekatan personal dengan birokrasi.

Arus utama 2 : **Birokrasi Lahir Dan Dibentuk Karena Kebutuhan Masyarakat Untuk Dilayani**

“.... birokrasi itu ada karena memang rakyat menghendaki eksistensi mereka untuk membantu masyarakat mencapai tujuan-tujuan tertentu yang telah ditetapkan bersama. ..Yang menentukan ada tidaknya birokrasi dalam kehidupan masyarakat adalah kebutuhan mereka akan lembaga yang bertugas menyelenggarakan pelayanan publik”⁸.

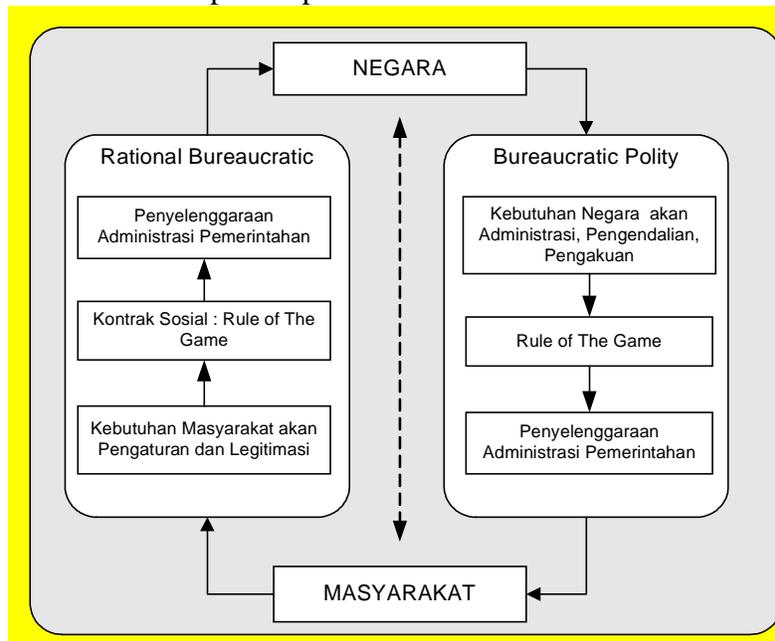
Umumnya pandangan ini terjadi di negara maju atau di negara-negara dimana sistem pemerintahannya sudah relatif demokratis. Selanjutnya birokrasi yang lahir karena kebutuhan masyarakat ini sering disebut *rational bureaucratic* karena sistem sosiokultural di negara ini telah berjalan secara rasional. Dalam pandangan ini ingin ditekankan bahwa masyarakatlah yang menentukan bukan hanya keberadaan dari birokrasi itu sendiri namun juga termasuk corak birokrasi yang dikehendaki.

Dari kedua pandangan ini maka dapat digambarkan bahwa kedudukan birokrasi terhadap negara dan masyarakat adalah sebagaimana digambarkan pada gambar di atas. Pada politik birokrasi, birokrasi pembentukannya didorong oleh adanya kebutuhan dari negara untuk mengadministrasikan, mengendalikan dan memberikan pengakuan atas warganegara. Sementara pada birokrasi rasional, birokrasi muncul lebih karena dorongan kebutuhan masyarakat untuk diatur dan mendapatkan legitimasi dari pihak si pengatur.

Penjelasan Riggs mengenai hubungan aparat negara dengan pelaku usaha yang digambarkan sebagai hubungan patron klien yang personal, masih termasuk dalam pandangan politik birokrasi dimana hubungan personal yang terjadi ada kekuasaan hegemoni ikut bekerja didalam relasi tersebut yang membuat seakan-akan hubungan patron klien ini menguntungkan kedua belah pihak.

⁸ Setiono, *ibid*, hal 24

Aspek-Aspek Pembentuk Birokrasi



Perizinan usaha memiliki dimensi yang cukup luas. Pemahaman tentang perizinan usaha memang tidak hanya terbatas pada sejumlah kertas serta sebuah proses yang melibatkan pelaku usaha dan pemberi izin saja. Perizinan juga tidak hanya meliputi aspek ekonomi semata tetapi lebih luas dari itu yaitu menyangkut aspek sosial budaya dan politik. Setidaknya ada tiga dimensi yang terkait dalam upaya membedah fenomena perizinan ini.

(a) Dimensi Sosial Budaya

Yang pertama dari dimensi sosial budaya. Fenomena perizinan usaha ternyata melibatkan banyak relasi dan membentuk sebuah sistem tersendiri yang cukup rumit. Pembentukan sistem tersendiri ini berjalan melalui sebuah proses yang hampir alamiah dimana proses-proses dalam perizinan usaha, sebagaimana pungutan, dikomunikasikan serta disosialisasikan secara multilevel. Pada akhirnya membentuk sebuah sistem sosial budaya, dimana sebagaimana konstruksi sosial lainnya, kemudian hal ini dianggap sebagai sesuatu yang biasa dan wajar. Akibatnya resistensi dari pihak-pihak yang dirugikan menjadi lemah atau bahkan tidak ada (Thamrin, 1997⁹).

Terdapat dua hal yang membuat konstruksi ini menjadi semakin kokoh dari waktu ke waktu. Kedua hal ini saling memperkuat satu sama lain. Hal pertama adalah sistem kepegawaiannya di Indonesia (khususnya di kalangan pemerintah) tidak mendukung terciptanya etos kerja yang baik dan berdedikasi tinggi. Sehingga pelayanan yang diberikan tidak berorientasi pada kepentingan masyarakat, tapi lebih pada kepentingan institusi atau bahkan individu. Fenomena pungutan (terutama pungli) merupakan perwujudan dari hal ini. Di sisi lainnya pelaku usaha

⁹ Juni Thamrin dan Bambang Y Sundayana dalam salah satu tulisan dalam Jurnal Analisis Sosial AKATIGA edisi 6 yang berjudul "Masalah Pungutan Yang Dihadapi Pengusaha Kecil : Mampukah Mereka Mengembangkan Daya Saing"

kecil pada saat menghadapi persoalan-persoalan struktural lebih suka menyelesaikannya secara individual dan cara-cara kompromis.

(b) Dimensi Politik : Relasi Kekuasaan Antara Yang Dilayani dan Yang Melayani

Dimensi kedua dalam perizinan usaha adalah dimensi politik. Dalam dimensi ini faktor relasi kuasa menentukan arah gerak pendulum kepentingan. Dalam dimensi ini aspek penting pertama adalah kebijakan pemerintah. Kebijakan pengembangan usaha kecil, sebagaimana kebijakan pembangunan nasional lainnya, ditengarai selalu mengandung sifat dualisme¹⁰. Berbagai pandangan dan sistem yang berbeda selalu diarahkan pada upaya harmonisasi, tanpa diwarnai konflik. Dualisme kebijakan ini tidak terlepas dari perkembangan dan dinamika internal negara Indonesia dipadukan dengan perkembangan dunia internasional.

Dualisme dalam kebijakan pengembangan usaha kecil dapat terlihat dari beberapa dikhotomi yang terjadi seperti pertumbuhan versus pemerataan, perlindungan dengan intervensi langsung versus mekanisme pasar, desentralisasi versus sentralisasi. Kebijakan perizinan usaha kecil juga diwarnai oleh sikap dualisme ini. Idealnya dualisme ini dapat dijalankan secara harmoni. Dualisme macam itu tidak akan mengarah pada konflik dan akan berjalan seimbang bila dijalankan oleh pemerintahan yang demokratis sebagai prasyaratnya¹¹. Kondisi Indonesia prasyarat yang dibutuhkan tersebut ternyata belum ada. Hal ini ditandai tindak korupsi yang masih tinggi, struktur kekuasaan yang masih timpang, diskriminatif. Sehingga kenyataannya dualisme ini justru melahirkan berbagai inkonsistensi dalam kebijakan dan implementasinya.

Dalam situasi ketika relasi kuasa tidak setara, perizinan kemudian menjelma menjadi sesuatu yang bermakna negatif. Pada layanan birokrasi termasuk perizinan maka kelemahan konsistensi dan kemauan politik adalah tidak disusun secara sistemik dan cenderung reaktif, tindakan politis semata, ekspresi kedermawanan dan mengandung banyak bias.

Selain itu terlibatnya banyak pihak dalam perizinan usaha kecil membutuhkan setidaknya dua hal yakni sistem koordinasi yang baik serta sistem informasi yang menunjang. Secara keseluruhan kelemahan dalam koordinasi dan sistem informasi ini menyebabkan layanan birokrasi menjadi tidak efisien dan membuka peluang kebocoran¹².

(c) Dimensi Ekonomi

Dimensi ketiga dalam perizinan usaha kecil adalah dimensi ekonomi. Dua hal yang paling menonjol dalam dimensi ekonomi ini yakni pertama aspek korupsi (dalam bentuk pungutan). Pungutan sebagai salah satu hasil perizinan tidak lagi dapat diandalkan sebagai sesuatu mekanisme distribusi surplus yang dapat menunjang proses pemerataan pada masyarakat banyak, misalnya melalui mekanisme pajak dan retribusi.

¹⁰ Isono Sadoko dkk, dalam buku yang berjudul "Pengembangan Usaha Kecil Pemihakan Setengah Hati" AKATIGA, Bandung, 1995

¹¹ Robert Klitgaard, dalam bukunya yang berjudul "Adjusting To Reality : Beyond State versus Market In Economic Development", International Center For Economic Growth, 1992.

¹² Frida Rustiani, dalam laporan studi yang berjudul "Perizinan Usaha Sektor Logam, Kayu/Rotan dan Makanan di Bandung, Yogyakarta dan Medan", TAF-USAID, Jakarta, 2000

Besarnya biaya yang dikeluarkan untuk pengurusan izin pada berbagai tahap ternyata secara signifikan berpengaruh terhadap kesulitan usaha kecil memperbesar kapasitas produksi dan pasarnya dalam rangka memperbesar skala ekonominya. Signifikansi biaya ditunjukkan oleh beberapa studi yang memperlihatkan besarnya biaya yang dikeluarkan mencapai 3% - 10% dari modal usaha¹³. Penelitian lain memperlihatkan biaya pungutan (resmi dan liar) perizinan mencapai 52 % dari keseluruhan biaya pemasaran¹⁴.

Keruwetan pada pelayanan formalitas izin usaha tidak terlepas dari latar belakang penyusunan kebijakan itu sendiri. Selain mengandung sikap dualisme juga mengandung berbagai bias, struktur kekuasaan yang masih timpang atau tidak demokratis mempengaruhi substansi dari kebijakan yang disusun dan implementasinya. Menyangkut substansi kebijakan maka terdapat tiga aspek yang cukup menonjol yakni aspek materi yang diatur, aspek kelembagaan serta aspek prosedur khususnya persyaratan perizinan. Pada ketiga aspek itu selalu ditemui dua kondisi yakni *tumpang tindih* dan yang kedua yang merupakan akibat dari sifat pertama yakni *over regulasi*.

Pada aspek materi yang diatur yang krusial adalah dalam hal memahami kebijakan perizinan adalah dengan melihat apa yang diatur. Untuk melihat apa yang diatur dapat dilakukan dengan merujuk pada beberapa dasar hukum yang relevan dengan perizinan usaha bagi usaha kecil. Aspek krusial dalam hal kelembagaan adalah pelibatan banyak lembaga dalam proses pemberian izin usaha. Lembaga-lembaga yang terlibat dalam proses ini tidak saja menyangkut lembaga pemerintah tetapi juga lembaga-lembaga non pemerintah seperti asosiasi dan organisasi tertentu. Lembaga pemerintahpun masih berjenjang antara pemerintah pusat, propinsi dan kota/kabupaten.

Dalam implementasi kebijakan perizinan fenomena umum yang muncul adalah **inkonsistensi** pelaksanaan dengan kebijakan. Secara khusus akan disoroti beberapa hal yang sering menjadi keluhan dari pelaku usaha kecil yakni menyangkut biaya dan waktu. Kedua hal tersebut sudah diatur secara eksplisit dan jelas dalam peraturan-peraturan yang ada. Namun dalam kenyataan dilapangan sebuah penelitian telah menunjukkan inkonsistensinya.

Biaya Pelayanan Perizinan : Siapa Yang Harus Menanggung ?

Isu kedua yang menarik dalam hal pelayanan perizinan ini adalah menyangkut biaya. Sering sekali kita mendengar keluhan khususnya pengusaha kecil yang mengeluhkan tingginya biaya pengurusan izin. Keluhan soal mahalnyanya biaya ini masih ditambah lagi dengan proses yang berbelit dan di lempar kesana kemari sehingga menjadi sangat lama dan semakin terasa tidak adanya kejelasan dalam mendapatkan izin ini. Mahal, menjadi kata yang umum dalam pengurusan izin, ada dua sebab yang membuat kondisi perizinan menjadi seperti itu, pertama akibat informasi yang cenderung disembunyikan, atau dengan kata lain tidak ada transparansi

¹³ Roos K Andadari dkk, dalam makalah seminar yang berjudul "Pungutan Pada Usaha Kecil" UKSW, Salatiga, 1997

¹⁴ Hania Rahma dkk, dalam laporan studi berjudul "Pungutan di Daerah dan Pengaruhnya Terhadap Usaha Kecil : Kasus Komoditas Sapi Potong NTB", CPIS, Jakarta, 1996

dalam prosedur perizinan khususnya mengenai biaya. Kedua, adanya pungutan liar yang mengikuti proses mendapatkan izin.

Pengalaman negara lain juga tidak sepenuhnya murah, namun pada banyak negara umumnya ada kejelasan mengenai regulasi yang berlaku cukup terbuka, sehingga mengurangi berbagai keluhan masyarakat. Selain dari pada itu manfaat dari kepemilikan izin juga cukup dirasakan, misalnya dalam hal perlindungan secara hukum, akses terhadap informasi dan sumber daya lainnya termasuk program-program pemerintah. Berikut ini gambaran mengenai situasi perizinan di beberapa negara.

Jumlah Prosedur, Waktu yang dibutuhkan dan
Perkiraan Biaya Pengurusan Izin di beberapa Negara

Negara	Jumlah Prosedur	Waktu (minggu)	Perkiraan biaya (USD)
Australia	1	1	300
Perancis	10	6	3008
Jerman	6	16	354
Jepang	6	3	3540
Italia	18	10	1947
Belanda	2	12	885
Spanyol	7	24	330
Swedia	3	3	130
Inggris	1	1	420
USA	1	1	500

Sumber : ADB TA No 3417-INO, Policy Paper no 7, 2002

Data di atas dapat dibandingkan dengan data di bawah ini dari beberapa hasil studi yang ada yakni :

Waktu dan Biaya Serta Realitasnya Untuk Pengurusan
Tanda Daftar Industri (TDI) di Beberapa Kota

	Waktu (hari)	Realitas (hari)	Biaya Resmi (Rp)	Realitas (Rp)
Yogyakarta	14	2	0	5.000
Medan	14	20	0	475.000
Kab Gianyar	3	18	0	120.000
Kota Bandung	14	7	0	477.143*

* sebelum ada UPT

Sumber : Frida Rustiani dkk, Laporan Penelitian Perizinan Usaha Sektor Logam, Kayu dan Makanan, TAF, 2000 dan Edy Priyono dkk, Laporan Studi Dampak Keberadaan UPT terhadap PAD dan Efisiensi Pengurusan Ijin, TAF, 2002

Keragaman harga dan waktu dibandingkan dengan biaya dan waktu resmi di berbagai kota dari hasil studi di atas menunjukkan adanya ketidakjelasan informasi sehingga dapat dimainkan sesuai dengan kehendak si pemberi layanan. Sebenarnya di beberapa kota seperti Bandung telah memiliki UPT yang memang tugasnya memperpendek birokrasi jadi dari sisi waktu

perubahannya cukup signifikan. Namun sayangnya signifikansi seperti ini belum terjadi pada aspek biaya.

Untuk masalah keluhan pengusaha menyangkut layanan izin di Indonesia akan terus terjadi sepanjang korupsi dan informasi yang tidak transparan masih ada. Jawaban untuk masalah tidak ada lain selain pemberantasan korupsi alias penegakkan hukum serta transparansi informasi yang dapat mengatasinya. Seperti rumusnya korupsi menurut Prof. Kligartz¹⁵ yakni :

$$\text{Corruption} = \text{Monopoly} + \text{Discretion} - \text{Accountability}$$

Artinya korupsi itu hampir dipastikan terjadi jika ada monopoli ditambah dengan adanya keaburan atau ketidakjelasan (informasi yang tertutup) serta kurangnya pertanggungjawaban (publik). Karena itu jika hendak menekan korupsi di bidang perizinan ini, maka yang harus dilakukan adalah mengurangi monopoli, membuka informasi seluas-luasnya dan mengembangkan mekanisme pertanggungjawaban publik.

Hal lain yang cukup menarik dalam hal biaya, dan yang jarang dibicarakan adalah menyangkut aspek biaya dari sisi pemerintah, khususnya pemerintah daerah sebagai pihak yang saat ini paling berwenang untuk mengeluarkan dan membuat regulasi mengenai izin. Selain biaya yang harus ditanggung oleh pemohon, pemerintahpun sebenarnya mengeluarkan biaya untuk pelayanan perizinan ini. Terdapat beberapa komponen pembiayaan dalam pelayanan ini seperti gaji karyawan, telpon, listrik, penggandaan dokumen dan lain-lain, yang tentunya hal ini akan menjadi beban pemerintah. Tidak mudah menghitung biaya ini mengingat proses perizinan melibatkan banyak instansi. Dan pada setiap instansi selain perizinan mereka juga mengurus banyak hal lain. Oleh karena itu contoh biaya di bawah ini diambil dari pemda-pemda yang telah memiliki unit pelayanan perizinan satu atap, yang nama generiknya adalah Unit Pelayanan Terpadu (UPT).

Biaya Pengoperasian UPT di 3 Kota Selama Tahun 2002

	Parepare	Sragen*	Pati**
Total cost UPT	490.056.000	41.858.875	118.502.161
Gaji Staff	192.000.000	11.482.500	70.702.800
Operational	298.056.000	12.074.110	47.799.361
Total Income UPT	804.588.154	339.701.403	118.610.000
Persentase total cost terhadap total income	61 %	12,3 %	99,9 %
Jumlah dokumen yang dikeluarkan	931.413	393	335
Produktivitas staf per output	58 %	32,75 %	47,85 %

Sumber : ADB TA No 3829-INO, OSS Benchmarking , 2003

*data hanya untuk Bulan Okt – Des 2002

**Total Cost dan Total Income hanya untuk yang berkaitan dengan pelayanan izin usaha saja

¹⁵ Disampaikan oleh Prof. Robert Kligartz dalam training mengenai Korupsi yang diselenggarakan oleh The Asia Foundation, 11-13 April 2003 di Hotel Novotel Bogor,

Dari data di atas nampak bahwa terdapat perbedaan kinerja yang cukup lebar antara satu UPT dengan UPT lainnya. Pada hampir semua UPT pendapatan masih lebih besar dari pengeluaran. Untuk Pati walaupun pendapatan masih lebih besar dari pengeluaran namun kelebihannya sangat tipis sekali. Sementara untuk Sragen selisih antara pendapatan dan pengeluaran cukup besar. Demikian juga perhitungan mengenai produktivitas staf yang dihitung dengan membandingkan antara jumlah staf dengan jumlah dokumen yang dikeluarkan, masing-masing memiliki perbedaan walaupun tidak terlalu jauh bedanya. Staf UPT di Parepare masih paling tinggi produktivitasnya dibandingkan dengan staf di Sragen. Walaupun demikian menyangkut produktivitas staf ada faktor lain yang bisa mempengaruhi hal ini misalnya saja, permintaan terhadap izin di wilayah ini sangat rendah, sehingga memang berdampak pada produktivitas karyawan. Perhitungan di atas dilakukan dengan mengasumsikan bahwa tingkat permintaan setiap wilayah adalah sama.

Terdapat beberapa hal yang membedakan kinerja masing-masing diantaranya adalah :

Jenis izin yang dikeluarkan, setiap izin memiliki ‘tarif’ (retribusi) resmi yang berbeda, misalnya saja IMB dengan TDI dimana perhitungan IMB cukup jelas serta dihitung berdasarkan luasan wilayah, sementara untuk TDI adalah 0 (nol) rupiah. Jadi pada wilayah dimana permintaan akan IMB, HO, TDP tinggi maka bisa dipastikan pendapatan unit ini akan tinggi karena izin-izin tersebut memang memiliki tingkat pemasukan yang cukup tinggi.

Tingkat kebocoran, pada beberapa wilayah yang telah memiliki UPT masih ditemukan ada pemohon yang bisa lolos mengurus melalui dinas terkait, sehingga pendapatan dari layanan ini bisa tidak masuk ke unit ini.

Jumlah pemohon, seperti disinggung diatas, bahwa pendapatan ini juga sangat dipengaruhi oleh banyaknya pemohon, pada wilayah tertentu mungkin saja permohonan untuk layanan izin sedikit sehingga otomatis pendapatan dari layanan ini menjadi kecil pula.

Produktivitas staf, walaupun diduga pengaruhnya tidak terlalu besar, namun demikian secara logis dapat dijelaskan bahwa bila pelayanan lambat, maka akan mempengaruhi pemasukkan karena pembayaran dari pemohon akan dilakukan secara lambat pula.

Secara umum dilihat dari biaya yang harus ditanggung oleh pemerintah dalam mengoperasikan layanan perizinan melalui unit satu atap ini sebenarnya tidak terlalu berat dalam arti bahwa masih ada selisih dari pendapatan dibandingkan pengeluaran. Namun walaupun demikian tidak dengan serta merta dapat disimpulkan bahwa pengurusan izin maupun manfaat dari kepemilikan izin menjadi lebih baik bila hanya dilihat dari selisih ini. Karena pada ketiga wilayah kasus di atas walaupun UPT sudah ada, ternyata manfaat dari kepemilikan izin masih belum dirasakan oleh pelaku usaha dalam hal perlindungan hukum, kerentanan dalam sengketa dagang, kesempatan mengakses berbagai sumber ekonomi yang ada.

Seperti diketahui mekanisme keuangan daerah dikelola oleh badan keuangan daerah, dimana dari UPT seluruh pendapatan akan diterima atau disetorkan kepada dinas pendapatan daerah, dan masuk ke dalam sebuah pundi, dimana seluruh pendapatan akan masuk ke dalam pundi yang sama. Setelah itu melalui mekanisme perencanaan pembangunan daerah dana dalam pundi ini

akan dibagikan berdasarkan rencana kerja yang disusun. Dengan demikian distribusi dari dana yang ada dalam pundi ini lebih berbasiskan pada perencanaan program, dan kurang memperhatikan komposisinya berdasarkan pemasukkan. Artinya biarpun pemasukan dari sektor perizinan cukup tinggi, hal ini tidak dengan sendirinya akan dikembalikan kepada sektor ekonomi dalam hal ini kegiatan usaha yang pada gilirannya dapat dimanfaatkan oleh pelaku usaha dalam berbagai bentuk.

Deregulasi Perizinan : Menciptakan Iklim Yang Kondusif Untuk Berusaha

Berdasarkan uraian di atas maka deregulasi dibidang perizinan masih sangat relevan dalam konteks penciptaan iklim berusaha yang lebih kondusif. Deregulasi yang dimaksud adalah pertama melakukan penyederhanaan dalam struktur perizinan khususnya untuk izin usaha. Penyederhaan bisa dilakukan dengan melakukan penghapusan ataupun penggabungan izin-izin yang memiliki fungsi yang cukup berdekatan. Kalaupun ada kekhawatiran bahwa dengan berkurangnya jenis izin yang ada maka akan mempengaruhi pendapatan, nampaknya tidak cukup beralasan, karena seperti disebutkan sebelumnya bahwa jumlah pemilik izin ini masih kurang dari 15%. Maka kelompok ini masih menjadi pangsa pasar yang baik untuk 'digarap'. Kekhawatiran ini juga kurang beralasan karena pemasukkan pemerintah yang besar akan terjadi dari sektor pajak. Hal ini mengikuti logika berpikir sebagai berikut; formalisasi usaha akan meningkatkan kinerja usaha; kinerja usaha akan meningkatkan nilai pajak; peningkatan nilai pajak akan meningkatkan pendapatan pemerintah.

Hal berikutnya adalah menekan kebocoran yang terjadi baik pada sistem atau kebijakan itu sendiri maupun implementasi dari aturan yang ada. Jika kebocoran ini dapat ditekan maka dengan sendirinya pendapatan pemerintah juga akan meningkat karena tidak ada yang tercecer. Walaupun seperti dusinggung sebelumnya bahwa memberantas korupsi itu sangat sulit dilakukan, namun beberapa upaya yang dapat dilakukan untuk mengarah kesana masih sangat mungkin dilakukan misalnya dengan membuka informasi seluas-luasnya, dan memberikan sanksi yang konsisten bagi pelanggar terhadap aturan yang ada.

Pembagian keuangan daerah dengan melihat komposisi pemasukan secara proporsional juga bisa menjadi bagian yang dapat diperhatikan. Para pelaku usaha selama ini sangat mengharapkan bahwa dengan memiliki izin maka, khususnya menyangkut akses terhadap sumber daya seperti permodalan, bahan baku serta layanan pemerintah yang ada, dapat menjadi lebih mudah dibandingkan dengan bila tidak memiliki izin. Hal ini nampaknya belum cukup terjamin dengan hanya memiliki izin. Pelaku usaha seringkali tidak tahu bedanya memiliki dengan tidak memiliki izin. Hal ini mencerminkan tidak adanya insentif dalam hal kepemilikan izin. Jika insentif tidak ada maka sudah barang tentu tidak ada dorongan yang cukup besar pula untuk memiliki izin.